

Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Protektionismus durch die Hintertür

Dieter, Heribert

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dieter, H. (2004). *Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Protektionismus durch die Hintertür*. (SWP-Studie, S 9). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-262897>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Heribert Dieter

Ursprungsregeln in Freihandelszonen

Protektionismus durch die Hintertür

S 9
März 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

| | |
|--|----|
| Problemstellung und Empfehlungen | 5 |
| Einleitung | 7 |
| Die Regulierung von Ursprung | 9 |
| Arten von Ursprungsregeln | 9 |
| <i>Der natürliche Warenursprung</i> | 9 |
| <i>Ursprung durch Be- oder Verarbeitung</i> | 9 |
| Die Administration von Ursprungsregeln | 12 |
| Ökonomische Folgen von Ursprungsregeln und die Umlenkung des Handels | 14 |
| Ursprungsregeln in den Freihandelszonen der EU und Ursprungskumulierung | 17 |
| Einige Konsequenzen der Ursprungsregeln in der Nafta | 19 |
| Ursprungsregeln in anderen Freihandelszonen | 22 |
| Schlußbemerkungen | 24 |
| Anhang | 26 |
| Literatur | 26 |
| Abkürzungen | 27 |

Ursprungsregeln in Freihandelszonen. Protektionismus durch die Hintertür

In allen Teilen der Welt werden immer neue Freihandelszonen geschaffen. Der seit einigen Jahren zu beobachtende Trend zur Einrichtung insbesondere bilateraler Freihandelszonen sorgt für eine weitere Stärkung der ohnehin schon den Weltmarkt dominierenden großen Konzerne und nimmt den kleineren Anbietern aus Entwicklungs- und Schwellenländern die Chance, am Wachstum des Welthandels teilzuhaben. Dies ist ein fatales Signal: Die Liberalisierung des internationalen Handels ist ein Kernelement der heutigen Form der Globalisierung. Gerade die ärmeren Länder sollen durch internationalen Handel die Chance bekommen, sich zu entwickeln. Bilaterale Freihandelszonen unter leistungsfähigen Ökonomien können genau dies verhindern. Ursprungsregeln sind das Instrument, mit denen heute eine spezifische Form des Protektionismus realisiert wird.

Um zwischen Gütern, die innerhalb einer Freihandelszone produziert wurden, und in Drittländern hergestellten Waren zu unterscheiden, werden sogenannte präferentielle Ursprungsregeln angewandt. Mit diesen Regeln wird festgelegt, welche Produkte innerhalb einer Freihandelszone zollfrei gehandelt werden dürfen und welche nicht. Solange die Zahl der Freihandelszonen gering war, stellten diese Ursprungsregeln kein großes handelspolitisches Problem dar.

Dies hat sich mittlerweile geändert. Denn die Zahl von bilateralen und regionalen Freihandelszonen ist stark angewachsen. Hinzu kommt, daß komplizierte Ursprungsregeln nicht nur den Handel erschweren, sondern auch die weitere Internationalisierung der Produktion von Gütern. In den letzten Jahren ist ein Gewirr von sich überschneidenden Freihandelszonen entstanden, die jeweils eigene, spezifische Ursprungsregeln verwenden und dadurch den internationalen Handel behindern.

Ursprungsregeln können sehr unterschiedlich gestaltet werden. So gibt es einfache und für Unternehmen leicht kalkulierbare Ursprungsregeln. Meist handelt es sich aber um sehr komplexe und selbst von Zollexperten kaum noch zu verstehende Regelwerke. Der Verdacht, daß sich hinter diesen Regulierungen letztlich Protektionismus verbirgt, bestätigt sich: Vor allem entwickelte Volkswirtschaften verschaffen sich

mit komplexen Ursprungsregeln Schutz vor allzu wettbewerbsfähiger ausländischer Konkurrenz. Ursprungsregeln schädigen also nicht nur Verbraucher in jenen Ländern, die diese Verfahren anwenden, sondern auch Produzenten industrieller Vorprodukte in anderen Industrieländern sowie in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Die um sich greifende Nutzung von Ursprungsregeln verstärkt in den weniger entwickelten Ländern das Unbehagen über die heutige Form der Globalisierung. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern ist in den vergangenen Jahren der Eindruck entstanden, daß Wettbewerb genau dann behindert wird, wenn er den wohlhabenderen Ländern schadet.

Wenn Ursprungsregeln internationalen Handel nicht behindern sollen, müssen sie transparent sein und einfach anzuwenden. Dies ist gerade für deutsche und europäische Unternehmen, die überdurchschnittlich stark auf dem Weltmarkt vertreten sind, ein wichtiges Thema. Sinnvoll wären einheitliche präferentielle Ursprungsregeln für alle Mitgliedsländer der Welthandelsorganisation (WTO).

Gerade nach dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún (10.–14.9.2003) könnte eine Initiative der Europäischen Union (EU) zur Vereinheitlichung von Ursprungsregeln dem Welthandel sowohl einen Liberalisierungsschub geben als auch das Mißtrauen in Entwicklungs- und Schwellenländern im Hinblick auf die heutige Gestaltung der Globalisierung abbauen. Die Bundesregierung sollte im Rahmen der laufenden Doha-Runde darauf drängen, daß sich die WTO in den kommenden Jahren der Vereinheitlichung der präferentiellen Ursprungsregeln widmet.

Einer solchen Vereinheitlichung grundsätzlich überlegen wäre allerdings die völlige Abschaffung von Freihandelszonen und die ausschließliche Zulassung von Zollunionen (die in wesentlich geringerem Umfang auf Ursprungsregeln angewiesen sind). Diese Option ist indes bestenfalls mittelfristig realistisch. Auf kurze Sicht ist der Trend zur Schaffung bilateraler Freihandelszonen ungebrochen. Ohne eine Präzisierung der für die Schaffung von Freihandelszonen gültigen Bedingungen wird der internationale Handel indes Schaden nehmen.

Die Vereinheitlichung der Ursprungsregeln kann auf unterschiedliche Arten erfolgen. Hauptziele sind die Verminderung der Regelungsdichte bei gleichzeitiger Harmonisierung der Bestimmungen.

- Ein denkbares Modell wäre, daß künftig eine Änderung der Zollklassifizierung, also der Einordnung

in den einheitlichen Zolltarif, als hinreichender Nachweis des Ursprungs angesehen wird.

- Da dies aber nur ein recht grober Indikator für den Ursprung einer Ware wäre, ist auch eine einheitliche Mindestwertschöpfung denkbar. Diese könnte, um den Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer Rechnung zu tragen, gestaffelt werden: Während für die Entwicklungsländer eine Mindestwertschöpfung von 30% des Warenwertes gelten könnte, wäre für die Industrieländer ein etwas höherer Satz von 35% sinnvoll.

Eine derartige Einigung auf einen gemeinsamen Standard ist in anderen handelspolitischen Bereichen bereits seit langem erfolgt und bewährte Praxis: Das sogenannte Harmonisierte System (HS) der Brüsseler Zollorganisation ist ein weltweit gültiger Standard für die Eingruppierung von Waren. Ein solches System sollte auch für Ursprungsregeln geschaffen werden. Nur globale Harmonisierung schiebt dem Mißbrauch von Ursprungsregeln für protektionistische Zwecke einen Riegel vor.

Einleitung

Rules of Origin are very, very complex.
You don't want to know about them.
They are terrible things to deal with.

*Der damalige kanadische Handelsminister Michael Wilson
vor dem kanadischen Parlament am 12. Februar 1992*

In den vergangenen Jahren hat die Zahl bilateraler Freihandelszonen drastisch zugenommen. Dies hat erhebliche Konsequenzen: Beispielsweise können Streitschlichtungsverfahren auf die bilaterale Ebene verlegt und somit Formen der Regulierung außerhalb der WTO geschaffen werden. Dieser Trend stellt eine große Herausforderung für die multilaterale Handelsordnung dar.¹ Doch ist die Unterminierung der Streitschlichtungsmechanismen nicht der einzige Nachteil des handelspolitischen Bilateralismus.

Ein weiteres zentrales Problem von Freihandelszonen ist, daß sie Regeln benötigen, die den Ursprung eines Produktes festlegen. Ursprungsregeln und Ursprungszertifikate können insofern äußerst schädlich für die Liberalisierung des internationalen Handels sein, als sie komplizierte administrative Maßnahmen erfordern.² Die Problematik von Ursprungsregeln hat nicht nur wegen der sprunghaften Zunahme von Freihandelszonen an Bedeutung gewonnen, sondern auch deshalb, weil Produktionsprozesse immer stärker über mehrere Länder verteilt worden sind und demzufolge der Handel mit Vor- oder Zwischenprodukten stark zugenommen hat.

Ursprungsregeln spielen im internationalen Handelssystem daher eine immer wichtigere Rolle. Dabei läßt sich ein Trend zur Nutzung von Ursprungsregeln als strategisches Instrument zur Steuerung des internationalen Handels feststellen, das heißt als protektionistische Maßnahme.³ Die Regelwerke werden so konstruiert, daß ausländische Anbieter benachteiligt und inländische Anbieter vor Konkurrenz geschützt werden. Dies ist eine ernste Herausforderung für das internationale Handelssystem und insbesondere für die WTO. Es ist zu fragen, ob Ursprungsregeln im

internationalen Handel gleichsam die dritte Generation von Handelshemmnissen darstellen: Nach Zöllen und sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnissen hat sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein neues Mittel zum Schutz der einheimischen Industrien herausgebildet.

Die WTO hat sich in den vergangenen Jahren zwar mit der Harmonisierung von nicht-präferentiellen Ursprungsregeln beschäftigt, ohne aber auf diesem Teilgebiet bislang einen Erfolg errungen zu haben. Wichtig wäre, daß in Genf gegen das verworrene Gestrüpp existierender Ursprungsregeln durch eine Vereinheitlichung der Verfahren vorgegangen wird. Die Forderung nach weltweit einheitlichen Ursprungsregeln ist nicht neu. Schon während der Verhandlungen zum Gatt-Vertrag im Jahr 1947 wurde über die Schaffung einheitlicher Ursprungsregeln diskutiert, eine Einigung konnte indes nicht erzielt werden.⁴ Die Debatten gingen weiter: In den frühen fünfziger Jahren drängte die Internationale Handelskammer auf die Entwicklung einheitlicher Ursprungsregeln, auch dieser Vorstoß verlief im Sande.⁵ Der Allgemeine Rat des Gatt beriet im Jahr 1955 über die Vorschläge der Internationalen Handelskammer, ein Konsens konnte auch in diesem Fall nicht erreicht werden. In den folgenden Jahrzehnten gab es weitere Vorstöße zur Vereinheitlichung der Ursprungsregeln. In den späten siebziger Jahren regten die USA die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu präferentiellen Ursprungsregeln in Freihandelszonen an, diesmal widersetzte sich insbesondere die Europäische Gemeinschaft diesem Vorschlag. Vor allem wegen des Widerstandes der Europäer wurde das Thema nicht in der Uruguay-Runde behandelt.⁶

Die Nutzung von Ursprungsregeln unterlag in den letzten 40 Jahren einem Wandel. Sie dienten in der Phase des wirtschaftlichen Aufbruchs in vielen Entwicklungsländern nicht vorwiegend protektionistischen, sondern vor allem entwicklungspolitischen

¹ Vgl. dazu Heribert *Dieter*, Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2003 (S. 4/03).

² Vgl. Jagdish *Bhagwati*, The Wind of the Hundred Days. How Washington Mismanaged Globalization, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2000, S. 233.

³ Vgl. Moshe *Hirsch*, International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin. A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin, in: Journal of World Trade, 36 (2002) 2, S. 171–189 (171).

⁴ Vgl. Stephen *Woolcock*, Rules of Origin, in: Regionalism and Its Place in the Multilateral Trading System, Paris: OECD, 1996, S. 195–212 (195).

⁵ Vgl. Bernhard *Hoekman*, Rules of Origin for Goods and Services, in: Journal of World Trade, 27 (August 1993) 4, S. 84.

⁶ Vgl. *Woolcock*, Rules of Origin [wie Fn. 4], S. 198f.

Zielen. Ursprungsregeln sollten diesen Ländern helfen, ihre jungen, sich im Aufbau befindenden Industrien durch gezielten Schutz vor ausländischer Konkurrenz zu unterstützen. Diese Art der Nutzung von Ursprungsregeln ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts kaum noch von Belang. Vielmehr sind es gerade die großen, entwickelten Industrieländer, die durch Ursprungsregeln bestimmte inländische Industrien vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen versuchen.

Allerdings entfalten Ursprungsregeln diese Wirkung nur in Verbindung mit Freihandelszonen oder anderen handelspolitischen Maßnahmen. Zugleich können Ursprungsregeln recht einfach umgangen werden: Durch Zahlung des entsprechenden Zolls und den Verzicht auf präferentielle Behandlung der Handelsware wird die handelshemmende Wirkung von Ursprungsregeln beseitigt. Allerdings funktioniert diese Umgehung nur dann, wenn der jeweilige Zollsatz niedrig ist. Gerade bei den für Entwicklungs- und Schwellenländern sehr wichtigen Textilgütern sind die geltenden Zollsätze aber noch immer sehr hoch.

In dieser Studie frage ich nach den Nachteilen von Ursprungsregeln und deren möglicher protektionistischer Wirkung. Ich untersuche, welche Mechanismen dazu führen können, daß Ursprungsregeln internationalen Handel in der Tendenz eher behindern als fördern. Damit soll indes nicht der Eindruck erweckt werden, daß Freihandelszonen, das Anwen-

dungsgebiet von Ursprungsregeln, grundsätzlich nicht auch ökonomische Vorteile haben können. Insbesondere bei der Intensivierung des Handels zwischen Entwicklungsländern können Freihandelszonen positive Auswirkungen haben. Der in den letzten Jahren zu verzeichnende Trend geht aber eindeutig in Richtung neuer Nord-Süd-Freihandelszonen, etwa den Freihandelszonen zwischen der EU und Südafrika oder den USA und Chile. Solche Freihandelszonen sind allerdings von großen Machtasymmetrien geprägt, die die ökonomischen Vorteile dieser Zonen in den Hintergrund treten lassen.

Die Arbeit ist in sechs Kapitel unterteilt. Im anschließenden Kapitel (S. 9ff) werden die Arten der Ursprungsbestimmung und die Administration von Ursprungsregeln untersucht. Dabei beschäftige ich mich allein mit dem Warenhandel, nicht mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Im darauffolgenden Kapitel (S. 14ff) analysiere ich die ökonomischen Konsequenzen der Verwendung von Ursprungsregeln. Ihre Nutzung in den Freihandelszonen der EU und die paneuropäische Ursprungskumulierung werden im Anschluß untersucht (S. 17f). Dann erörtere ich die Konsequenzen einiger Nafta-Ursprungsregeln (S. 19ff) und betrachte Ursprungsregeln in anderen Freihandelszonen (S. 22f). Empfehlungen für die Harmonisierung von Ursprungsregeln diskutiere ich im Schlußkapitel (S. 24f).

Der Unterschied zwischen einer Freihandelszone und einer Zollunion

Eine Freihandelszone unterscheidet sich von einer Zollunion hinsichtlich der Harmonisierung der Handelspolitik der teilnehmenden Länder. In einer Freihandelszone können die Länder ihre unterschiedlichen, den nationalen Interessen Rechnung tragenden Außenhandelspolitiken fortsetzen. Wenn beispielsweise Land A seine sich im Aufbau befindliche Automobilindustrie durch einen hohen Zoll schützen will, muß das zweite Land der Freihandelszone dies nicht ebenfalls tun. Anders in einer Zollunion: Sie erfordert ein einheitliches, gemein-

sames Außenzollregime. Beide Länder müßten sich auf einen gemeinsamen Zollsatz verständigen. Eine Freihandelszone zieht einen hohen administrativen Aufwand nach sich, eine Zollunion erfordert ein höheres Maß an politischer Kooperation.

Die Zollunion stellt ein geringeres Handelshemmnis dar als die Freihandelszone: Die Hauptgründe dafür sind, daß mit einer Zollunion ein größerer einheitlicher Handelsraum geschaffen wird und eine Zollunion sehr viel weniger ausgefeilte Ursprungsregeln benötigt.

Die Regulierung von Ursprung

Ursprungsregeln dienen dazu, die »Nationalität«, das heißt die Herkunft einer Ware zu bestimmen. Diese Festlegung ist, wie Kanadas Handelsminister im Rahmen der Nafta-Verhandlungen sehr zutreffend feststellte, ein administrativ hochkomplexer Vorgang. Auch der deutsche Zoll räumt in seiner Selbstdarstellung die Komplexität der Ursprungsfeststellung ein: Die Prüfung des Ursprungs einer Ware muß sich an einer Vielzahl manchmal schwer verständlicher Bestimmungen und Regelungen orientieren. Sie ist oft sehr schwierig, weil bei der Herstellung von Waren heute fast immer Erzeugnisse aus mehreren Ländern verarbeitet werden. Deshalb müssen die Hersteller ihre Stücklisten und Einkaufsbelege offenlegen, damit im Rahmen der Prüfung der Umfang des Anteils ausländischer Vorerzeugnisse festgestellt werden kann.⁷

Arten von Ursprungsregeln

Zunächst sind zwei Arten von Ursprungszeugnissen zu unterscheiden: Nicht-präferentielle Ursprungszeugnisse dienen der Differenzierung zwischen einheimischen und ausländischen Gütern in Fragen des Anti-Dumping und von Schutzmaßnahmen für die inländische Industrie, aber auch statistischen Zwecken. Nicht-präferentielle Ursprungszeugnisse ziehen keine bevorzugte Zolleinstufung nach sich. Präferentielle Ursprungszeugnisse hingegen führen zur Anwendung eines niedrigeren Zolls oder bewirken gar Zollfreiheit. Beide Zeugnisarten legen die »Nationalität« einer Ware fest. Da die Verfahren jedoch nicht einheitlich sind, können die Ergebnisse unterschiedlich ausfallen.⁸

Dem eiligen Leser möchte ich empfehlen, die in den folgenden Abschnitten vorgestellten Details der verschiedenen Arten von Ursprungsregeln und ihrer ad-

ministrativen Behandlung zu überspringen und mit dem nächsten Kapitel (S. 14ff) fortzufahren.

Der natürliche Warenursprung

Eine Ware hat dann ihren natürlichen Ursprung in einem einzelnen Land, wenn sie dort vollständig gewonnen oder hergestellt wurde. Dies gilt in der Regel für unverarbeitete Agrarprodukte, aber auch für mineralische Rohstoffe. In der Kyoto-Konvention aus dem Jahre 1974 wurden zwei Formen des Warenursprungs unterschieden: der natürliche Warenursprung oder der Ursprung infolge substantieller Bearbeitung.⁹ Ein Beispiel: Kartoffeln haben stets natürlichen Warenursprung. Werden sie bearbeitet, zum Beispiel zu Kartoffelchips, wird die Feststellung ihres Ursprungs schon schwieriger.

Ursprung durch Be- oder Verarbeitung

An dieser Stelle wird das Regelwerk zur Feststellung des Warenursprungs bereits deutlich komplizierter. Die Feststellung der Bearbeitung kann auf verschiedene Weise erfolgen.

Wechsel der Klassifizierung im Harmonisierten System

Im internationalen Handel werden Waren im sogenannten Harmonisierten System (HS) erfaßt, einem im Brüsseler Zollrat erarbeiteten Regelwerk, das Waren nach unterschiedlichen Kategorien klassifiziert.¹⁰ Für jedes handelbare Gut gibt es im HS eine festgelegte,

⁷ Im Internet: <http://www.zoll-d.de/h0_wir_ueber_uns/a0_organisation/b0_aufgaben/h0_wirtschaftsverw/index.html#d> (eingesehen am 3.3.2004).

⁸ Beispielsweise kann eine in Polen aufgezogene und in Deutschland geschlachtete Gans nach Präferenzregeln ihren Ursprung in Deutschland, im Rahmen statistischer Zwecke aber in Polen haben.

⁹ Die überarbeitete Kyoto-Konvention aus dem Jahr 1999 ist ein Instrument internationaler Zusammenarbeit, das die Weltzollorganisation, der frühere Brüsseler Zollrat, nutzt. Vgl. Antoni *Estevadeordal*/Kati *Suominen*, Rules of Origin: A World Map and Trade Effects. Paper prepared for the workshop: »The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Origin in PTAs«, Paris, 23.-24.5.2003. Im Internet: <<http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/estevadeordal.pdf>>, S. 3 (eingesehen am 17.11.2003).

¹⁰ Der 1950 gegründete Brüsseler Zollrat ist eine internationale Organisation. Im Jahr 2003 gehören dem Nachfolgegremium, der Weltzollorganisation, 151 Länder an.

weltweit einheitliche Einordnung. Auf der sogenannten Kapitelebene ist das Harmonisierte System zweistellig, die nächste Ebene ist die Überschriftsebene mit vier Stellen, auf Untertitelebene hat das Harmonisierte System sechs und auf der statistischen Ebene acht Stellen. Lediglich auf der letzten Ebene gibt es von Land zu Land Unterschiede. Bis zur Untertitelebene ist das HS weltweit identisch. Auf der vierstelligen Ebene hat das HS 1241 Kategorien, auf der sechsstelligen mehr als 5000.¹¹ Setzt man die Eingruppierung in einen anderen Zollltarif als ursprungsbegründend fest, heißt dies, daß die Ware nach der Bearbeitung eine andere Ziffer in der Zollnomenklatur erhalten muß. Dieses auf den ersten Blick verwirrende Regime soll internationalen Handel durch einheitliche Verwaltungsverfahren erleichtern.

Dieses Verfahren ist konzeptionell einfach und transparent. Da das HS in nahezu allen Ländern der Welt angewendet wird, können sich Exporteure ohne Schwierigkeiten über die Frage des Ursprungs einer Ware Klarheit verschaffen. Allerdings hat dieses System auch erhebliche Nachteile. Zunächst wurde es nicht geschaffen, um den Warenursprung zu definieren. Der Wechsel im Zollltarif ist deshalb nicht immer mit der wesentlichen Be- oder Verarbeitung einer Ware verbunden. Vielmehr kann der Tarifwechsel auch dann erfolgen, wenn ein unwesentlicher Schritt im Produktionsprozeß vollzogen wurde. Weiterhin ist das HS ein vergleichsweise statisches System. Veränderungen in Produktionsprozessen finden daher nur mit einiger Verzögerung Eingang in das HS. Exporteure können zudem versuchen, Ungereimtheiten in diesem System zu ihren Gunsten auszunutzen.

Außerdem ist diese Art der Feststellung des Warenursprungs für Unternehmen zwar transparent, aber in manchen Fällen kostspielig. Besonders bei Produkten, die aus vielen Komponenten bestehen, ist die Dokumentation ihres Ursprungs sehr aufwendig und damit teuer.¹² Wegen dieser Schwächen wird der Ursprung

einer Ware nur selten ausschließlich durch den Wechsel des Zollltarifs bestimmt.

Festsetzung eines minimalen Prozentsatzes der Wertschöpfung

Die Schwächen des Tarifwechselverfahrens haben dazu geführt, daß der Warenursprung sehr häufig anhand einer festgelegten Mindestwertschöpfung bestimmt wird. Eine Ware gilt als in einer Freihandelszone erzeugt, wenn die Wertschöpfung innerhalb dieser Zone einen bestimmten Wert erreicht.

Allerdings ist auch dieses Verfahren weiter zu differenzieren. Entweder wird das Verfahren der minimalen Wertschöpfung verwendet: Erst wenn ein festgelegter Teil der Wertschöpfung innerhalb des Präferenzraumes erbracht wurde, kann der Ursprung der Ware bestimmt werden. Oder es wird ein Höchstanteil für ausländische Vorprodukte festgelegt. Hier kann es sich um quantitative Beschränkungen handeln, zum Beispiel um den maximalen Gewichtsanteil importierter Vorprodukte. Oder es wird die maximale Wertschöpfung im Ausland entweder relativ zum Verkaufspreis einer Ware oder relativ zu den Herstellungskosten festgelegt. Schließlich besteht noch die Möglichkeit, bei den Vorprodukten mit Ursprung im Präferenzgebiet eine Untergrenze festzusetzen.

Die Mindestwertschöpfungsregeln haben im Vergleich zu den beiden anderen Verfahren – neben dem Wechsel des Zollltarifs die unten dargestellte Methode der Festlegung bestimmter Verarbeitungsprozesse – einige Vor-, aber auch gravierende Nachteile. Positiv ist, daß diese Regeln übersichtlich sind. Es kann genau festgelegt werden, ab welcher Schwelle eine Ware den Ursprung in der jeweiligen Freihandelszone erlangt. Die Nachteile wiegen allerdings sehr viel schwerer. Zunächst ist problematisch, daß die Mindestwertschöpfung völlig uneinheitlich definiert ist und zwischen verschiedenen Freihandelszonen, aber auch innerhalb ein und derselben Freihandelszone schwankt. In der Nafta wird beispielsweise eine Mindestwertschöpfung von zwischen 50% und 62,5% erwartet. Wesentlich mehr ins Gewicht fällt aber, daß die Festsetzung des Warenursprungs durch Mindestwertschöpfung kein neutrales Verfahren ist. Vielmehr werden ärmere Länder, die erheblich niedrigere Lohnkosten aufweisen, systematisch benachteiligt. Der Wettbewerbsvorteil, den Entwicklungsländer durch niedrige Lohnkosten gegenüber Industrieländern haben, wird durch die Forderung einer hohen Mindestwertschöpfung untergraben.

¹¹ Um ein Beispiel für die Klassifizierung eines Produktes zu nennen: In Kapitel 87 werden sämtliche Fahrzeuge (ohne Lokomotiven) erfaßt, unter Überschrift 8704 sämtliche Motorfahrzeuge zum Transport von Waren, vulgo Lastwagen. Untertitel 8704.22 erfaßt sämtliche Lastwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht zwischen 5 und 20 Tonnen. Vgl. Lucretia *Landmann*, Ursprungsregeln und Freihandelszonen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2003 (Aktuelle SWP-Dokumentation Nr. 30), S. 4.

¹² Vgl. *Woolcock*, Rules of Origin [wie Fn. 4], S. 200.

Entwicklungsländer werden in einer Freihandelszone mit einem großen Industrieland als Partner, zum Beispiel der EU oder den USA, zusätzlich dadurch belastet, daß sie mit den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital knapper ausgestattet sind. Dadurch haben es diese Länder deutlich schwerer, das Kriterium der Mindestwertschöpfung im eigenen Land zu erfüllen. Im Gegensatz dazu fällt es großen Volkswirtschaften mit elaborierten Netzwerken von Zulieferern naturgemäß sehr viel leichter, die Forderung nach einer bestimmten Mindestwertschöpfung einzulösen.¹³

Weitere Komplikationen drohen durch die unterschiedliche Behandlung von Kapitalkosten. In Entwicklungsländern sind Kapitalkosten in der Regel höher und Arbeitskosten niedriger als in Industrieländern. Kapitalkosten werden aber nicht immer der inländischen Wertschöpfung zugerechnet.¹⁴

Die Mindestwertschöpfung kann aber auch noch aus weiteren Gründen aus Sicht eines Exporteurs problematisch werden. So unterliegen sämtliche den Preis einer Ware beeinflussenden Faktoren Schwankungen.

- **Beispiel Rohstoffe:** Wird der in einem Entwicklungsland erzeugte Rohstoff auf dem Weltmarkt zu einem niedrigeren Preis gehandelt, sinkt die Wertschöpfung im Entwicklungsland, wenn ausländische Vorprodukte für die Herstellung notwendig sind. Um dies konkreter zu machen: In Chile gibt es einen (fiktiven) Produzenten für Kupferkabel. Sinkt nun der Weltmarktpreis für Kupfer, reduziert sich die inländische Wertschöpfung bei der Herstellung eines Kabels, wenn die Kunststoffummantelung des Kabels oder andere Vorprodukte aus Drittstaaten außerhalb der Freihandelszone kommen. So würde der Export in die USA im Rahmen der chilenisch-amerikanischen Freihandelszone erschwert.
- **Beispiel Wechselkurse:** Sinkt der Wechselkurs eines Landes in Relation zu dem Wechselkurs jenes

Landes, aus dem Vorprodukte bezogen werden, kann die Erreichung der Mindestwertschöpfungsgrenze erschwert werden. Am Beispiel des Kupferkabels könnte ein Anstieg des Euros gegenüber der chilenischen Landeswährung Probleme bereiten, wenn Vorprodukte aus der Eurozone importiert werden. Denn in diesem Fall sinkt der Anteil der lokalen Wertschöpfung.

- **Beispiel schwankende Endpreise:** Auch dieser Faktor kann dazu führen, daß die Mindestwertschöpfung nicht zu erreichen ist. Steigt beispielsweise der Marktpreis für Elektrokabel, würde zwar auch der Gewinn des Herstellers in Chile steigen, die Wertschöpfung in Relation zum Endpreis aber sinken. Auch hier besteht die Möglichkeit, daß der Mindestwert wegen dieser Preisschwankungen unterschritten wird.

Örtliche Zuordnung spezifischer Verarbeitungsprozesse

Schließlich kann der Warenursprung auch anhand des Kriteriums bestimmt werden, in welchem Land bestimmte Verarbeitungsschritte vollzogen werden. Das Land, in dem der jeweils festgelegte Verarbeitungsschritt vorgenommen wird, gilt dann als Ursprungsland. Um das Beispiel des Kupferkabels erneut zu verwenden: Man könnte festlegen, daß der Ursprung eines Elektrokabels dort ist, wo Kupferadern und Kunststoffummantelung zusammengefügt werden.

Dieses Verfahren ist allerdings noch problematischer als die beiden zuvor erläuterten, denn es eröffnet der Einflußnahme durch Lobbyisten einzelner Industriezweige und dem Protektionismus Tür und Tor. Wiederum bezogen auf das Beispiel Kupferkabel wäre denkbar, daß als entscheidender Verarbeitungsprozeß die von bestimmten, zertifizierten Unternehmen vorzunehmende Prüfung verstanden wird, ob das Kabel bestimmten Sicherheitsstandards entspricht.

Zudem ist die Festlegung von ursprungverleihenden Verarbeitungsprozessen bei vielen Tausend Waren ein hochgradig bürokratischer Prozeß, der dem raschen Wandel von Produktionstechnologien stets hinterherhinkt. Schließlich können Zollbehörden im importierenden Land nur sehr schwer nachvollziehen, wo der maßgebliche Verarbeitungsvorgang tatsächlich vorgenommen wurde. Mit anderen Worten: Die Dokumentation ist sehr komplex und bietet Zollbehörden Raum für Gutdünken und Willkür.

Schon dieser sehr knappe Problemaufriß zeigt, daß die oben zitierte Einschätzung des deutschen Zolls zu-

¹³ Natürlich läßt sich einwenden, daß die Hersteller aus Entwicklungsländern Vorprodukte aus dem großen Industrieland beziehen können und damit ebenfalls die Mindestwertschöpfung erfüllen würden. Dies bedeutet indes Handelsumlenkung, weil nicht mehr der billigste Anbieter schlechthin, sondern der billigste Anbieter aus dem Integrationsraum gewählt würde.

¹⁴ Im Nafta-Vertrag werden die Kapitalkosten für Maschinen als Wertschöpfung gerechnet. Vor Bestehen der Nafta hatten die USA indes Kapitalkosten nicht berücksichtigt und lediglich Arbeitskosten berechnet. Vgl. Anne O. Krueger, *Free Trade Agreements versus Customs Unions*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, März 1995 (Working Paper Nr. 5084), S. 8.

trifft: Die Verfahren zur Bestimmung von Ursprung sind alles andere als handelsfördernd. Sie sind aber nicht allein für die deutschen Zollbehörden lästig und komplex, sondern in noch viel höherem Maße für die Produzenten von Waren. Mangelnde Planungssicherheit und Intransparenz sind unweigerlich die Weggefährten von Ursprungsregeln.

Die Administration von Ursprungsregeln

In jeder Freihandelszone gelten spezifische Regeln des Ursprungs. Die sprunghafte Zunahme von Freihandelszonen verleiht auch den Ursprungsregeln größere Bedeutung. Da die an einer Freihandelszone teilnehmenden Länder jeweils an eigenen nationalen Zollregimen festhalten, müssen für die Herkunft einer Ware Ursprungsregeln festgelegt werden, die diese Ware dann in Form von Ursprungszertifikaten begleiten. Dies ist eine Beschränkung des internationalen Handels.

Die für die Erstellung eines Ursprungszertifikats aufzuwendenden Kosten sind erheblich. Im Mittel betragen sie für Importeure und Zollbehörden zusammen 5 bis 6% des Warenwertes. Bei Zöllen von unter 3% ist davon auszugehen, daß die Kosten der Erstellung eines Ursprungszeugnisses die Zollersparnis mehr als aufwiegen.¹⁵ Andere Quellen schätzen, daß selbst bei Zöllen in Höhe von 5% auf die Präferenzbehandlung verzichtet wird.

Für kleinere Akteure ist dieses Argument besonders schwerwiegend. Kleinere Unternehmen aus Industrieländern sind ebenso wie Unternehmen aus Entwicklungsländern mit den notwendigen administrativen Maßnahmen nicht selten überfordert. Große Konzerne haben dagegen weniger Schwierigkeiten mit Ursprungszertifikaten, da sie ohnehin über leistungsfähige Verwaltungen verfügen, die die administrative Abwicklung von Ursprungszertifikaten erleichtern. Für den Deutschen Industrie- und Handelskammertag steht indes fest, daß das Präferenzrecht schon heute nicht mehr administrierbar ist. Kein Export- oder Importleiter vermag die komplexe Materie noch zu bewältigen. Zwar bieten die Kammern Seminare zur Handhabung von Präferenzabkommen an, was aber nichts daran ändert, daß die monatlich diffiziler

werdende Materie die Unternehmen dennoch überfordert.

Für die Erstellung von Ursprungszeugnissen gibt es drei Verfahren: Die Zeugnisse stellen entweder die Exporteure, ein Dachverband oder die Regierung des Exportlandes aus. Selbstredend gibt es auch Mischformen: Eine zweistufige Kombination von öffentlicher und privater Zertifizierung gilt für die paneuropäischen Ursprungsregeln, während die Nafta nur die Erstellung durch Exporteure kennt. Im südamerikanischen Mercosur hingegen ist die Erstellung von Ursprungszeugnissen wiederum eine rein öffentliche Aufgabe, die aber fallweise an private Akteure delegiert werden kann. Ähnlich ist das Verfahren in der südostasiatischen Freihandelszone Afta.

Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als wäre die Nafta-Lösung die unbürokratischere Variante. Mitnichten: Die Zollbehörde des importierenden Landes kann im ausführenden Land eine Überprüfung der Ursprungszeugnisse vornehmen. Dies kann sie mit Hilfe schriftlicher Fragebögen tun. Es ist aber ebenfalls zulässig, daß sie die Bücher und die Produktionsanlagen des Herstellers vor Ort überprüft.¹⁶ Insbesondere im nachhinein vorgenommene Zollprüfungen sind handelspolitisch problematisch: Denn Unternehmen müssen unter Umständen für Waren, die sie zollfrei importieren, ex post Zölle nachzahlen.

In diesem Zusammenhang ist von Belang, daß die Zollbehörden in der Nafta die Zollpräferenz, also den zollfreien Zugang, aberkennen können, wenn der begründete Verdacht besteht, daß die Verarbeitung des Produktes lediglich zum Zwecke der Umgehung des Zolltarifs erfolgte. Dabei haben die Zollverwaltungen einen großen Ermessensspielraum.¹⁷ Auch daran läßt sich ersehen, daß Ursprungsregeln sehr leicht als protektionistische Instrumente mißbraucht werden können. Anders als bei tarifären Handelshemmnissen, die transparent und deren Kosten unmittelbar zu erkennen sind, sind Ursprungsregeln mit einem weit größeren Risiko unkalkulierbarer Belastungen behaftet.

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß unterschiedliche Traditionen der öffentlichen Verwal-

¹⁵ Vgl. Michael *Roberts*/Peter *Wehrheim*, Regional Trade Agreements and WTO Accession of CIS Countries, in: *Intereconomics*, (November/Dezember 2001), S. 315–323 (317).

¹⁶ Dies bedeutet, daß beispielsweise der mexikanische Zoll eine amerikanische Textilfabrik aufsucht und deren Bücher prüft. Realistischer erscheint indes der umgekehrte Fall.

¹⁷ Vgl. Joseph A. *LaNasa*, Rules of Origin under the North American Free Trade Agreement: A Substantial Transformation into Objectively Transparent Protectionism, in: *Harvard International Law Journal*, 34 (Frühjahr 1993) 2, S. 381–406 (396).

tung auch unterschiedliche Auslegungen von Ursprungsregeln bedingen können. In einigen Ländern der EU wird nach Einschätzung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages eine weniger strenge Elle an den Warenursprung angelegt als in anderen. Dies kann zu Verzerrungen des Wettbewerbs führen.

Ökonomische Folgen von Ursprungsregeln und die Umlenkung des Handels

In der Wirtschaftswissenschaft werden die Folgen und Nebenwirkungen von Freihandelszonen und Zollunionen seit den fünfziger Jahren intensiv diskutiert. Seit den klassischen Untersuchungen von Jakob Viner und James Meade wird unterstellt, daß Freihandelszonen und Zollunionen sowohl positive, handelsschaffende Wirkungen haben können, aber auch Verzerrungen und negative Handelsumlenkungen bedingen können. *Handelsschaffung* bezeichnet den Ersatz von teureren inländischen Produkten durch preiswertere Güter aus anderen Ländern des Integrationsraumes. Die mit dieser Anpassung einhergehende Spezialisierung der Produktion im Integrationsraum zieht nicht nur eine effizientere Faktorallokation nach sich, sondern hat für die Wirtschaftssubjekte der Mitgliedsländer insgesamt positive Auswirkungen.

Handelsumlenkung, die auch als Handelsablenkung bezeichnet wird, wirkt indes wohlfahrtsmindernd. In diesem Fall wird nämlich ein Produkt aus einem kostengünstigeren Drittland durch ein Erzeugnis aus einem weniger kostengünstigen, aber durch den Zollabbau bevorzugten Integrationspartnerland ersetzt. Die Schaffung einer Freihandelszone oder Zollunion hat dann wohlfahrtsmindernde Effekte, weil das Gut nicht vom günstigsten Anbieter bezogen wird, sondern vom günstigsten Anbieter im Integrationsgebiet. Dies ist sowohl für das betreffende Drittland als auch für das Importland von Nachteil. Der Begriff Handelsumlenkung bezeichnet also die negativen Wohlfahrtswirkungen regionaler Integration.¹⁸

Viner und Meade haben allerdings nicht Freihandelszonen untersucht, sondern Zollunionen. Heute sind aber Freihandelszonen sehr viel verbreiteter als Zollunionen.¹⁹ Bei der Betrachtung der Effekte wird

indes häufig nicht zwischen Freihandelszonen und Zollunionen unterschieden. Die heutige IWF-Direktorin Anne Krueger hat darauf aufmerksam gemacht, daß diese beiden Formen der Handelsintegration infolge von Ursprungsregeln sehr unterschiedliche Effekte haben können. Krueger argumentiert, daß Freihandelszonen im Unterschied zu Zollunionen eine protektionistische Tendenz innewohnt.²⁰ In einer Freihandelszone kann es zu wohlfahrtsmindernden Handelsumlenkungen kommen, weil Vorprodukte nicht mehr vom preiswertesten Anbieter bezogen, sondern von einem Anbieter innerhalb der Freihandelszone gekauft werden, und zwar einzig deshalb, weil für das Endprodukt auf diesem Wege Zollfreiheit gesichert werden kann. Dies gilt selbst für den Fall, daß das importierende Land überhaupt keine Zölle auf das Vorprodukt erhebt.²¹ Um erneut ein Beispiel zu nennen: Ein mexikanischer Hersteller von Computerdruckern hat die Halbleiter bislang von einem koreanischen Produzenten bezogen. Um nun die Mindestwertschöpfungsgrenze der Nafta-Ursprungsregeln zu erreichen, wechselt er zu einem teureren amerikanischen Anbieter von Halbleitern, weil nur so die Zollfreiheit für den Export in die USA gesichert werden kann.²² Dies ist ein klassischer Fall von wohlfahrtsmindernder Handelsumlenkung, wie sie von Viner und Meade beschrieben wurde.

Dieses Beispiel zeigt, daß Ursprungsregeln negative, wenngleich auf den ersten Blick kaum erkennbare Effekte haben können. Denn der Zuwachs des Handels zwischen den USA und Mexiko wird als Handelsschaffung gewertet, obwohl er darauf beruht, daß ein billigeres Vorprodukt durch ein teureres ersetzt wurde.

Warenhandel, sondern auch für Arbeit und Kapital vor.

Die vierte Stufe ist die Wirtschafts- und Währungsunion, die fünfte die politische Union. Vgl. Bela *Balassa*, *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Ill.: Richard Irwin, 1961.

²⁰ Vgl. Anne O. *Krueger*, *Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, April 1993 (Working Paper Nr. 4352), S. 2.

²¹ Vgl. ebd., S. 9.

²² Vgl. Kala *Krishna*/Anne *Krueger*, *Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, Januar 1995 (Working Paper Nr. 4983), S. 3.

¹⁸ Vgl. Jakob *Viner*, *The Customs Union Issue*, London: Stevens & Sons, 1950, S. 51f; James E. *Meade*, *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam: North-Holland, 1955, S. 32.

¹⁹ Bela Balassa hat 1961 eine fünfstufige Typologie regionaler Integration vorgestellt, die noch immer Bestand hat: Stufe 1 ist die Freihandelszone, die durch zollfreien Handel innerhalb des Integrationsraumes und durch unterschiedliche Außenzollregime der Länder gekennzeichnet ist. Auf der nächsten Stufe, der Zollunion, ist das Außenzollregime vereinheitlicht. Für die Einfuhr einer bestimmten Ware gilt im Integrationsgebiet ein einheitlicher Zollsatz. Stufe 3, der gemeinsame Markt, sieht die Freizügigkeit nicht nur im

So verblüffend dies erscheinen mag: Ursprungsregeln können also als Instrument zum Schutz bestimmter einheimischer Industrien eingesetzt werden.²³ Durch Ursprungsregeln kann es zum »Export von Protektionismus« innerhalb einer Freihandelszone kommen.²⁴

Freihandelszonen sind Zollunionen aus mehreren Gründen handelspolitisch deutlich unterlegen. Erstens bringt eine Freihandelszone keinen einzigen Wohlfahrtseffekt hervor, den nicht auch eine Zollunion produziert. Zweitens wirken Freihandelszonen insbesondere infolge der Notwendigkeit, verpflichtende Ursprungsregeln aufzustellen und zu administrieren, im Vergleich zur Zollunion weniger wohlfahrtserhöhend. Drittens schließlich bieten diese Ursprungsregeln einheimischen Industrien, die Schutz vor ausländischer Konkurrenz suchen, einen willkommenen Ansatzpunkt.²⁵ Die Folge ist, daß eine Zollunion eher wohlfahrtssteigernd wirkt als eine Freihandelszone.²⁶ In einer vollständigen Zollunion kann auf präferentielle Ursprungszeugnisse sogar gänzlich verzichtet werden; ein weiterer Vorteil dieser Form von regionaler Integration.²⁷

Ursprungsregeln entziehen sich aufgrund ihrer Komplexität einer Bewertung durch die Öffentlichkeit. Zwar sind die Regelwerke, oft dank des Internets, in den meisten Ländern frei zugänglich, aber sie sind sehr komplex und meist in einer extrem komplizierten und unverständlichen Sprache verfaßt. In der Praxis sind Ursprungsregeln für die meisten Bürger,

Journalisten und Politiker unverständlich.²⁸ Das gilt erst recht für die Wirkung dieser Regeln für einzelne Wirtschaftszweige, die selbst der Fachmann nicht leicht abzuschätzen vermag.

Gerade diese Eigenschaften machen Ursprungsregeln zu einem idealen Instrument für Lobbyisten, die Protektionismus einfordern. Betrachtet man einzelne Ursprungsregeln, wird ihre Komplexität und handelshemmende Wirkung rasch deutlich. Beispielsweise machen Ursprungsregeln im Nafta-Vertrag 200 Seiten aus. Gegenüber dem Vorläufer, der kanadisch-amerikanischen Freihandelszone, sind die Bestimmungen deutlich verschärft. So gilt im Automobilsektor die Mindestwertschöpfung von 62,5% statt zuvor von 50%. Im Textilsektor kann eine Ware nur noch dann zollfrei gehandelt werden, wenn in der Nafta nicht nur der Stoff gewebt, sondern auch das Garn gesponnen wurde.²⁹ Die Anhebung der Mindestwertschöpfung bedeutet eine Benachteiligung Mexikos. Denn Mexiko hat es infolge der im Vergleich zu den USA und Kanada niedrigeren Lohnkosten schwerer, die Mindestwertschöpfung zu erreichen. Dieses Problem tritt natürlich in allen Freihandelszonen auf, in denen Entwicklungs- und Industrieländer eine Mindestwertschöpfung als Voraussetzung von zollfreiem Warenhandel vereinbart haben.

Aber auch Dritte können durch die Gestaltung von Ursprungsregeln gezielt geschädigt werden. In der Nafta wurden die Kriterien zur Erlangung von Ursprung im Vergleich zur kanadisch-amerikanischen Freihandelszone für bestimmte Waren, zum Beispiel Tomatenketchup, deutlich verschärft mit dem Ziel, innerhalb der Freihandelszone produzierende Hersteller zu begünstigen. Diese Politik förderte zwar amerikanische und mexikanische Anbieter, benachteiligte aber Dritte: Chilenische Anbieter verloren mit der Nafta-Einführung erhebliche Marktanteile.³⁰

Außerdem ist der Ursprung einer Ware wegen der inzwischen häufigen transnationalen Produktionsketten immer schwerer zu bestimmen. Am Beispiel eines in den USA hergestellten Wagentyps wird dies deutlich: Von der gesamten Wertschöpfung entfallen 37% auf den Zusammenbau des Autos in den USA, 30% auf Komponenten aus Südkorea, 17,5% auf Komponenten aus Japan und 7,5% auf das in Deutschland entworfene Design. Weitere 4% der Wertschöpfung ent-

23 Vgl. *Krueger*, Free Trade Agreements as Protectionist Devices [wie Fn. 20], S. 9f.

24 Vgl. *Krueger*, Free Trade Agreements versus Customs Unions [wie Fn. 14], S. 12.

25 Vgl. ebd., S. 4f. In einer Zollunion werden die teilnehmenden Länder gezwungen, sich auf einen gemeinsamen Außenzoll, zum Beispiel für Fernseher, zu verständigen. Anders in einer Freihandelszone. Dort können die nicht-weltmarktfähigen Hersteller aus Land A die Beibehaltung des eigenen hohen Außenzolls durchsetzen. In unserem Fall soll der Zoll für Fernseher in Land A 100% und in Land B 0% betragen. Die Hersteller aus Land A können durch restriktive Ursprungsregeln die Produzenten in Land B daran hindern, einen großen Teil der Vorprodukte auf dem Weltmarkt zu erwerben. Die Hersteller aus Land B profitieren zugleich von den über dem Weltmarktniveau liegenden Preisen für Fernseher in Land A. Gewonnen haben in diesem Beispiel die Hersteller in Land A und B, während die Konsumenten in Land A wohlfahrtsmindernde Effekte hinzunehmen haben. Konsumenten in Land B beziehen Fernseher ohne wohlfahrtsmindernde Effekte auf dem Weltmarkt oder zu Weltmarktpreisen im Inland.

26 Vgl. *Krueger*, Free Trade Agreements versus Customs Unions [wie Fn. 14], S. 10.

27 Vgl. *Estevadeordal/Suominen*, Rules of Origin [wie Fn. 9], S. 2.

28 Vgl. *Hirsch*, International Trade Law [wie Fn. 3], S. 183.

29 Vgl. Douglas *Irwin*, Free Trade under Fire, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2002, S. 176.

30 Vgl. *Hirsch*, International Trade Law [wie Fn. 3], S. 180.

fallen auf in Taiwan und Singapur hergestellte Teile, 2,5% macht das in Großbritannien konzipierte Marketing aus und 1,5% gehen schließlich auf das Konto der in Irland ansässigen Datenverarbeitung.³¹

Dies führt, wenn man sich die Komplexität moderner industrieller Produktion vor Augen hält, darüber hinaus zu einer zwangsläufigen Verstärkung der Nachfrage in den großen Partnerländern. Nehmen wir als Beispiel einen mexikanischen Automobilhersteller: Wenn er sich entscheidet, für den Entwurf des Automobildesigns auf einen amerikanischen Anbieter zurückzugreifen, um für das Endprodukt Nafta-Ursprung zu erlangen, ist damit ausgeschlossen, daß er für die übrigen Exportmärkte einen anderen Automobildesigner wählt. Selbst bei im Grunde ersetzbaren Komponenten ist es in der Regel unwirtschaftlich, für verschiedene Exportmärkte Vorprodukte von komplett unterschiedlichen Anbietern zu beziehen.³²

³¹ Vgl. *Irwin*, Free Trade under Fire [wie Fn. 29], S. 15.

³² Anne Krueger kam aufgrund dieser Überlegungen zu dem Schluß, daß die Hauptnutznießer der Nafta amerikanische Anbieter von Vorprodukten sein werden. Vgl. *Krueger*, Free Trade Agreements as Protectionist Devices [wie Fn. 20], S. 20.

Ursprungsregeln in den Freihandelszonen der EU und Ursprungskumulierung

Die Europäische Gemeinschaft ist erfolgreicher als jedes andere regionale Integrationsprojekt. Ihr Erfolg beruht nicht zuletzt auf der Tatsache, daß die EU niemals eine Freihandelszone war, sondern bereits 1968 den Prozeß der Schaffung einer Zollunion abgeschlossen hatte. Auf handelshemmende Ursprungsregeln im Binnenhandel hat man in Europa verzichtet.

Allerdings hat die EU in ihren Außenwirtschaftsbeziehungen sehr wohl ein schlechtes Vorbild abgegeben. Dies gilt zum einen für die Nutzung von Ursprungsregeln als Instrument der Handels- und Industriepolitik. Im Prozeß der Bildung eines gemeinsamen Binnenmarktes hat die Europäische Gemeinschaft mit Erfolg Ursprungsregeln zur Steuerung von Investitionen verwendet, zum Beispiel in Halbleiterfabriken. Lange Zeit erlangten Halbleiter, die in der EG zusammengebaut worden waren, EG-Ursprung. Die Einzelteile konnten zollfrei eingeführt werden. Das wurde 1989 geändert: Fortan mußte ein bestimmter Produktionsschritt, die sogenannte Diffusion, in der EG vollzogen werden. Die Folge war, daß ausländische Firmen, unter anderem Intel, in der EG Fabriken für die Halbleiterproduktion errichteten, um den relativ hohen Zoll von 14% zu vermeiden.³³

Der zweite Punkt betrifft die zahlreichen Freihandelszonen der EU mit anderen Volkswirtschaften. Lediglich mit der Türkei wurde eine Zollunion vereinbart, während mit anderen Ländern, zum Beispiel Südafrika oder Mexiko, Abkommen über Freihandelszonen geschlossen wurden, die Ursprungsregeln benötigen. Dabei gehörten die Ursprungsregeln zu den schwierigsten Punkten in den Verhandlungen über das Abkommen zwischen der EU und Südafrika.³⁴

Damit soll indes nicht der Eindruck erweckt werden, daß diese Freihandelsabkommen bereits mit der Intention geschlossen wurden, Freihandel zu behindern. In vielen Fällen, etwa bei der Freihandelszone mit Südafrika, stand vermutlich die Absicht im Vordergrund, dem Handelspartner einen verbesserten Zugang zum EU-Markt zu gewähren. Im Zuge der Implementierung wurde diese begrüßenswerte Absicht indes häufig untergraben durch die Versuche von durch Freihandel bedrohten Interessengruppen, ihre Branchen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Ein Mittel zu diesem Zweck sind eben komplexe Ursprungsregeln.

Als Grundsatz der bilateralen EU-Freihandelsabkommen gilt, daß Ursprung durch Tarifwechsel auf der vierstelligen Überschriftsebene des Harmonisierten Systems begründet wird (vgl. oben, S. 10). Dieses im Kern schlichte und transparente System wird jedoch durch eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen verkompliziert und intransparent.³⁵ Problematisch ist insbesondere, daß die Regulierungen vor allem in jenen Bereichen restriktiv wirken, in denen Entwicklungs- und Schwellenländer wettbewerbsfähig sind. Vor allem betrifft dies die Bekleidungsindustrie. Gerade dort gelten Ursprungsregeln, die im Grunde vor allem dem Schutz der EU-Textilindustrie dienen.³⁶

Neben der EU hat auch die European Free Trade Association (Efta) ein dichtes Netz von Freihandelsabkommen geknüpft. Die Folge ist eine immer größere Zahl von Regelwerken zur Ursprungsbestimmung. Aus sich überlagernden Freihandelszonen resultieren neue Handelshemmnisse. Eine Lösung verspricht die Kumulierung des Ursprungs: Mit ihr wird das Gebiet für die Ursprungsbeurteilung erwei-

³³ Vgl. Jeri *Jensen-Moran*, Trade Battles as Investment Wars: The Coming Rules of Origin Debate, in: The Washington Quarterly, 19 (1995) 1, S. 239–253 (242). Allerdings handelte es sich dabei um eine nicht-präferentielle Ursprungsregel: Es wurde lediglich festgelegt, welcher Schritt der Bearbeitung eines Erzeugnisses in der EG durchgeführt werden mußte, damit es als EG-Erzeugnis gelten konnte und infolgedessen nicht unter den gemeinsamen Außenzoll der EG fiel.

³⁴ Selbst Mitte des Jahres 2003, drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens, waren noch immer nicht alle strittigen Fragen gelöst. Eine Ware erlangt im EU-Südafrika-Abkommen dann Ursprung, wenn in Südafrika oder der EU »hin-

reichende« Verarbeitungsprozesse durchgeführt worden sind. Diese »hinreichenden« Verarbeitungsschritte sind in einem Anhang aufgelistet. Zusätzlich gibt es eine weitere Liste, die unzureichende Verarbeitungsprozesse erfaßt. Vgl. *Landmann*, Ursprungsregeln und Freihandelszonen [wie Fn. 11], S. 189.

³⁵ Vgl. Paul *Brenton*/Miriam *Manchin*, Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin, in: The World Economy, 26 (2003) 5, S. 755–770 (760).

³⁶ Die Regeln führen dazu, daß die Stoffe für Kleidung von europäischen Herstellern bezogen werden müssen, weil bei Bezug von den billigsten Anbietern zum Beispiel aus Ostasien die Endprodukte keinen EU-Ursprung mehr haben.

tert.³⁷ Dadurch kann die Begründung des Warenursprungs erleichtert und internationaler Handel vereinfacht werden. Ursprungskumulierung wird in Europa, aber auch von der Asean bereits angewendet.³⁸

In Europa hat man 1997 die sogenannte paneuropäische Ursprungskumulierung (PANEURO) geschaffen, an der neben der EU und der Efta auch die zentral- und osteuropäischen Länder sowie seit 1999 die Türkei teilnehmen. Insgesamt deckt PANEURO 50 Freihandelszonen ab.³⁹ Mit Hilfe dieser (diagonalen) Ursprungskumulierung können Waren, die in einem der teilnehmenden Länder erzeugt wurden, für ganz Europa Ursprungseigenschaften erlangen.⁴⁰ Ein Beispiel: Werden in Belgien Fernsehgeräte mit Einzelteilen aus Polen, der Schweiz und der Türkei gefertigt, hat dieses Gerät EU-Ursprung und kann dementsprechend sowohl in der EU als auch in der Efta zollfrei gehandelt werden. Im Juli 2003 wurde eine Ausweitung der paneuropäischen Ursprungskumulierung auf die Partnerländer am südlichen Mittelmeer beschlossen, die nun ebenfalls in das System der Ursprungskumulierung einbezogen sind.⁴¹

Außerhalb des europäischen Raumes ist Ursprungskumulierung seltener. Selbst in den EU-Abkommen

mit Mexiko und Chile gibt es zwar bilaterale, aber keine diagonale Kumulierung. Dementsprechend können nur Waren aus der EU und Mexiko als Vorprodukte genutzt werden, wenn der Importeur die Zollfreiheit nicht gefährden will. Auch in der Nafta und der südostasiatischen Afta gibt es lediglich bilaterale Ursprungskumulierung.⁴²

Wie ist dieses Verfahren nun zu bewerten? Zunächst kann Ursprungskumulierung dazu beitragen, innerhalb Europas die Entstehung eines undurchdringlichen Dickichts von Freihandelszonen zu verhindern. Ohne paneuropäische Ursprungskumulierung wäre arbeitsteilige Produktion deutlich erschwert. Indes löst dieses Verfahren nicht das Problem der Benachteiligung außereuropäischer Drittländer. Die Nutzung von Vorprodukten aus anderen Teilen der Welt wird eben nicht erleichtert. Es ist also denkbar, daß der in Belgien montierte Fernseher nur deshalb mit Halbleitern aus der Schweiz bestückt wird, damit er europäischen Ursprung erlangt. Insofern bleibt dies ein Fall von Handelsumlenkung und stellt eine besondere Form des Protektionismus dar.

Das System der paneuropäischen Ursprungskumulierung ist grundsätzlich weniger protektionistisch als andere Systeme zur Erlangung von Ursprung, weil es die Produktion einer Ware in mehreren Ländern zuläßt. Aber auch die europäischen Systeme haben eine eindeutig protektionistische Dimension. Die Ursprungsregeln sind nicht einheitlich, sondern von Sektor zu Sektor verschieden strikt formuliert. Betrachtet man die Auswirkungen der europäischen Ursprungsregeln auf einzelne Sektoren, wird rasch deutlich, daß sich die EU genau dort schützt, wo sie die einheimischen Betriebe bislang mit Zöllen vor ausländischer Konkurrenz bewahrt hat. Dies gilt zunächst für Tiere und Tierprodukte, aber auch für Textilien. In diesen Sektoren sind die Ursprungsregeln besonders restriktiv. Weniger ausgeprägt ist die protektionistische Wirkung der Ursprungsregeln dafür in jenen Bereichen, in denen die EU konkurrenzfähig ist. Vergleichbares läßt sich für die Nafta feststellen.⁴³

37 Es gibt unterschiedliche Formen der Ursprungskumulierung. Die *bilaterale Kumulation* wird zwischen zwei Ländern einer Freihandelszone angewendet. Vorprodukte aus dem jeweils anderen Land werden so behandelt, als stammten sie aus dem exportierenden Land. *Diagonale Kumulation* bedeutet, daß Vorprodukte aus sämtlichen teilnehmenden Ländern verwendet werden können, ohne die Erlangung von Ursprung zu beschränken. Diagonale Ursprungskumulierung kann auch als Kumulierung zwischen Freihandelszonen bezeichnet werden. *Volle Kumulation* geht noch über diagonale Kumulation hinaus, weil bei ihr auch die Verwendung von Vorprodukten aus nicht-teilnehmenden Ländern gestattet wird. Volle Kumulation wird in der zollpolitischen Praxis kaum verwendet. Vgl. *Estevadeordal/Suominen*, Rules of Origin [wie Fn. 9], S. 5; Hans-Joachim *Priess*/Ralph *Pethke*, The Pan-European Rules of Origin: The Beginning of a New Era in European Free Trade, in: Common Market Law Review, 34 (1997) 4, S. 773–809 (782).

38 In Nordamerika gibt es indes keine Ursprungskumulierung. Dies bedeutet, daß chilenische Vorprodukte aufgrund des Chile–USA-Abkommens zwar zollfrei in die USA importiert werden können, das in den USA montierte Endprodukt aber möglicherweise nicht zollfrei nach Kanada exportiert werden kann, weil die lokale Wertschöpfungsquote noch nicht erreicht ist.

39 Vgl. *Estevadeordal/Suominen*, Rules of Origin [wie Fn. 9], S. 16.

40 Vgl. ebd., S. 21.

41 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.7.2003, S. 17.

42 Vgl. *Estevadeordal/Suominen*, Rules of Origin [wie Fn. 9], S. 20.

43 Vgl. ebd., S. 26.

Einige Konsequenzen der Ursprungsregeln in der Nafta

Die Ursprungsregeln in der Nafta stellen gegenüber jenen in früheren Freihandelszonen eine neue Dimension an Komplexität und Ausgefeiltheit dar. Schon allein deshalb kann nicht das gesamte, komplexe Nafta-Verfahren zur Bestimmung von Ursprung erläutert werden. Statt dessen werden lediglich einige besonders problematische Aspekte herausgestellt.

Gegenüber den Ursprungsregeln in der kanadisch-amerikanischen Freihandelszone bedeuten die Nafta-Regeln insofern einen Fortschritt, als sie nicht mehr auf dem vage definierten Kriterium der »substantiellen Bearbeitung« beruhen, sondern auf sehr viel genaueren und differenzierteren Kriterien. Der amerikanische Zoll hat vor der Einführung der Nafta-Regeln relativ willkürlich entscheiden können, ob eine Ware Ursprungseigenschaft besitzt oder nicht.⁴⁴ Indes hat die Einführung der Nafta-Ursprungsregeln nicht zu einer Vereinfachung des Importverfahrens geführt, da in den USA noch zahlreiche weitere nicht-präferentielle Ursprungsregeln gelten.

Bei der Bewertung der Nafta-Ursprungsregeln darf nicht vergessen werden, daß sie explizit dazu dienen sollen, Arbeitsplätze in Nordamerika zu sichern. Ziel ist eben nicht, den Freihandel zu stärken, sondern den Handel genau dort zu beschränken, wo er Arbeitsplätze bedroht. Restriktive Ursprungsregeln waren letztlich auch ein Mittel, um dem amerikanischen Kongreß die Zustimmung zum Nafta-Vertrag abzurufen.⁴⁵

Waren erhalten in der Nafta dann Ursprungseigenschaft, wenn sie sowohl dem Erfordernis eines Tarifwechsels als auch dem Kriterium einer regionalen Wertschöpfung von 60% (*transaction value method*) bzw. 50% (*net cost method*) genügen.⁴⁶ Besonders streng sind

die Nafta-Regeln bei Kraftfahrzeugen und bei Textilien. Bei Autos wird eine Mindestwertschöpfung von 62,5% (*net cost method*) gefordert.⁴⁷ Bei Neuerrichtung einer Fabrik gilt in den ersten fünf Jahren eine reduzierte Mindestwertschöpfung von 50%.⁴⁸

Allein daraus eine protektionistische Politik abzuleiten ist aber vorschnell. Der Import von Personewagen unterliegt in den USA einem sehr niedrigen Zollsatz von 2,5% des Warenwertes. Ein solcher Zollsatz stellt keine große Hürde dar und hält ausländische Hersteller nicht vom Export in die USA ab. Volkswagen, Mexikos größter Hersteller, wird durch Unterschreitung der Mindestwertschöpfungsgrenze nicht aus dem amerikanischen Markt gedrängt. Falls für das eine oder andere bei Volkswagen in Mexiko gefertigte Modell zu viele Teile von Produktionsstätten außerhalb der Nafta bezogen werden, müßte in diesem speziellen Fall ein Zoll in Höhe von 2,5% entrichtet werden. Man könnte insofern zu dem Schluß kommen, daß die hohe Mindestwertschöpfung im Grunde unerheblich ist. Bei genauer Betrachtung wirkt sie indes doch protektionistisch.

Die hohe Mindestwertschöpfung gilt nämlich für sämtliche Kraftfahrzeuge. Hier werden für zahlreiche Produktkategorien in den USA sehr hohe Zollsätze erhoben: Sowohl für leichte als auch für schwere Lastwagen gilt ein Einfuhrzoll von 25%, während mittelschwere Laster nur mit 4% verzollt werden.⁴⁹ Die hohe

sprung ist. Bei einigen Waren, zum Beispiel Textilien, Automobilen und Textverarbeitungsmaschinen, gibt es keine Wahl, das kompliziertere Verfahren ist vorgeschrieben.

⁴⁷ Gegenüber den früheren Regulierungen in der kanadisch-amerikanischen Freihandelszone stellt dies eine erhebliche Verschärfung dar, weil dort lediglich 35% Mindestwertschöpfung gefordert und zudem die Berechnungsverfahren großzügiger waren. Vgl. *LaNasa*, Rules of Origin [wie Fn. 17], S. 387.

⁴⁸ Vgl. *Landmann*, Ursprungsregeln und Freihandelszonen [wie Fn. 11], S. 121; P. J. *Lloyd*, A Tariff Substitute for Rules of Origin in Free Trade Areas, in: *The World Economy*, 16 (November 1993) 6, S. 699–712 (702). Das Fabrikgebäude muß neu sein, der Maschinenpark darf nur aus neuen Maschinen bestehen. Vgl. *LaNasa*, Rules of Origin [wie Fn. 17], S. 400.

⁴⁹ Vgl. Harmonized Tariff Schedule of the United States (2002), Chapter 87, Zolltarifpositionen 8704.21.00 bis 8704.90.00.

⁴⁴ Vgl. *LaNasa*, Rules of Origin [wie Fn. 17], S. 383.

⁴⁵ Vgl. ebd., S. 397.

⁴⁶ Die Berechnung nach der Transaktionswertmethode betrachtet die Preise, die für die zu importierende Ware gezahlt wurde oder zu zahlen wäre. Sie ist etwas weniger kompliziert als die zweite Methode, die die gesamten Kosten der Produktion einer Ware berücksichtigt, abzüglich der Kosten für Verkaufsförderungsmaßnahmen, Marketing, Kundenbindungs- und Serviceprogramme sowie Transport- und Verpackungskosten. Vgl. *LaNasa*, Rules of Origin [wie Fn. 17], S. 392. Schon diese Auflistung zeigt, welch administrativer Alptraum diese Rechnungslegung zur Erlangung von Ur-

Mindestwertschöpfung in Verbindung mit den hohen Zollsätzen hat zwei Effekte:

- ▶ Amerikanische Hersteller von leichten und schweren Lastwagen sind durch diese Hochzollpolitik sehr gut vor ausländischer Konkurrenz geschützt.
- ▶ Durch die hohe Mindestwertschöpfung werden ausländische Hersteller, zum Beispiel Volkswagen, daran gehindert, von mexikanischen Produktionsstätten aus den US-Markt uneingeschränkt zu beliefern.⁵⁰

Im Kern zeigen die sehr restriktiven Ursprungsregeln im Automobilsektor den großen Einfluß, den amerikanischen Automobilhersteller noch immer auf die Handelspolitik ihres Landes haben. Und sie nutzen ihn auch zur Durchsetzung und Aufrechterhaltung protektionistischer Politik.

Im Textilsektor sind die Schutzbestimmungen noch ausgefeilter. Dort wird eine »dreifache Transformation« gefordert, damit ein Textilerzeugnis zollfrei innerhalb der Nafta gehandelt werden darf: Erstens muß das Garn in der Nafta gesponnen worden sein, zweitens muß das verwendete Gewebe in der Nafta gewoben und drittens auch in der Nafta zugeschnitten und zu einem Kleidungsstück verarbeitet worden sein. Nach dieser sogenannten »yarn-forward rule« sind vom Garn aufwärts alle Verarbeitungsprozesse in der Nafta durchzuführen. Doch damit nicht genug: Bestimmte Kleidungsstücke aus Baumwolle werden nur dann für den zollfreien Handel innerhalb der Nafta zugelassen, wenn auch der Rohstoff, die Baumwolle, in der Nafta erzeugt worden ist. Diese Norm wird als »fiber-forward rule« bezeichnet.⁵¹

Die strengen Ursprungsregeln im Textilbereich sind aus Sicht der betroffenen amerikanischen Branchen die ideale Ergänzung der protektionistisch wirkenden Importzölle. Bei der »yarn-forward rule« ist nicht nur die Regulierung an sich, sondern darüber hinaus auch deren komplexe Dokumentierung zu bedenken. Auch hier ist die Konsequenz der strengen Ursprungsregeln

⁵⁰ Der VW-Transporter gehört in die Kategorie leichte Lastwagen und ließe sich auf dem amerikanischen Markt vermutlich gut verkaufen. Ein direkter Import aus Deutschland ist nicht rentabel, weil die USA in dieser Fahrzeugkategorie einen Zoll von 25% erheben. Deshalb wird in den USA lediglich der VW-Bus angeboten, für den 2,5% Zoll zu zahlen sind, nicht aber der VW-Transporter. Um preislich konkurrenzfähig zu sein, müßte in Mexiko und mit der erforderlichen sehr hohen Nafta-Wertschöpfung produziert werden. Bei einem in Deutschland gestalteten und konstruierten Fahrzeug ist diese Mindestwertschöpfung kaum zu erreichen.

⁵¹ Vgl. *Landmann*, Ursprungsregeln und Freihandelszonen [wie Fn. 11], S. 121.

eine dezidiert protektionistische Politik. Die Gefahr einer Verlagerung der arbeitsintensiven Textilindustrie aus den USA nach Mexiko ist damit stark gemindert: Mexikanische Hersteller können de facto nicht auf Anbieter von außerhalb der Nafta zurückgreifen. Beispielsweise ist es nicht möglich, mit Stoffen aus europäischen Webereien Anzüge in Mexiko zu schneiden und diese zollfrei nach Nordamerika zu exportieren.⁵² Durch den mit der »fiber-forward rule« bewirkten Zwang zur Verwendung von Nafta-Baumwolle zur Erlangung von Ursprungseigenschaft werden die amerikanischen Baumwollbauern zusätzlich geschützt: 25 000 Plantagen werden ohnehin schon mit 4000 Millionen US-Dollar pro Jahr subventioniert. Wenn man bedenkt, welche symbolische und reale materielle Bedeutung der Baumwollanbau für Produzenten in Afrika und in Zentralasien hat, ist dieser die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Handelspolitik stark schädigende Protektionismus der USA nur schwer verständlich.

Ein die USA entlastender Faktor könnte die sogenannte »de-minimis«-Klausel in der Nafta sein. Diese besagt, daß ein genau bestimmter Teil einer Ware ohne Ursprungsnachweis nicht den Nafta-Ursprung gefährdet. In der kanadisch-amerikanischen Freihandelszone gab es diese Regel nicht: Dies hatte zur Folge, daß ein Auto, bei dem lediglich die Scheibenwischer nicht aus den USA oder Kanada stammten, nicht in den Genuß der Zollpräferenzen kam. In der Nafta existiert zwar diese »de-minimis«-Klausel, die einen Anteil am Gesamtwert einer Ware von bis zu sieben Prozent gestattet, aber für die Hälfte aller Waren gilt diese Klausel nicht.⁵³ Demzufolge ist das Nafta-Regime auch in diesem Bereich als sehr restriktiv zu bewerten.

Ursprungsregeln sind in der Nafta auch dazu verwendet worden, Investitionen gezielt zu lenken. Dies läßt sich am Beispiel von Farbfernsehgeräten gut belegen. Bevor die Nafta existierte, gab es in den USA keine nennenswerte Produktion von Farbfernsehgeräten mehr. Die amerikanischen Produktionsstätten waren schon in den sechziger Jahren der Konkurrenz japanischer Hersteller zum Opfer gefallen. Die Schaffung der Nafta gab dann der Komponentenfertigung in den USA neuen Schwung: Es wurde festgelegt, daß ein

⁵² Allerdings sind die Regulierungen in der Nafta auch im Textilbereich nicht in allen Produktkategorien gleich restriktiv. So gilt die »yarn-forward rule« nicht für jene Kategorien, in denen es keine nennenswerten US-Industrien gibt, zum Beispiel für Schurwollerzeugnisse. Vgl. *LaNasa*, Rules of Origin [wie Fn. 17], S. 399.

⁵³ Vgl. *LaNasa*, Rules of Origin [wie Fn. 17], S. 396.

Fernseher dann Nafta-Ursprung bekommt, wenn die Bildröhre in der Nafta gefertigt worden ist.⁵⁴ Dieser Produktionsschritt ist derjenige mit der höchsten Wertschöpfung. Durch diese Ursprungsregel wurden Investitionen in den USA angeregt: In den ersten zwei Jahren nach Schaffung der Nafta wurden fünf neue Fertigungsstätten für Bildröhren in den USA errichtet. Die Endmontage der Fernseher erfolgt in Mexiko.⁵⁵ Diese spezifische Ursprungsregulierung hat also für eine Verlagerung der Röhrenproduktion in die USA und für die Verlagerung der Endmontage nach Mexiko gesorgt. Hätte man die Ursprungsregeln anders gestaltet, wären vermutlich die Komponenten von außerhalb der Nafta bezogen worden, da die weltweit leistungsfähigsten Anbieter für Elektronikkomponenten in Asien und nicht in den USA sitzen.⁵⁶ Die negativen Konsequenzen dieses Protektionismus mußten von den amerikanischen Konsumenten getragen werden, die am Kauf billigerer Fernsehgeräte gehindert wurden, aber auch von den außerhalb der Nafta gelegenen Anbietern, denen ein wichtiger Exportmarkt verschlossen blieb.

Insgesamt sind die ökonomischen Folgen der umfassenden Ursprungsregeln in der Nafta gravierend. Sie wirken protektionistisch, weil sie verhindern, daß der billigste Anbieter eines Vorproduktes zum Zuge kommt. Darunter leiden, wie bei jeder Form des Protektionismus, vor allem die Konsumenten im eigenen Land, die bei unbeschränktem Handel billigere Endprodukte erwerben könnten. Es zeigt sich recht deutlich, daß es bestimmte Interessengruppen, beispielsweise die Automobil- und die Textilindustrie, sehr gut verstanden haben, ihre Anliegen zu artikulieren und durchzusetzen. Sie gaben den Anstoß dafür, daß in Form von Ursprungsregeln handelspolitische Maßnahmen zum Schutz der eigenen Industrie getroffen wurden. Weil die Ursprungsregeln sehr kompliziert sind, können Unternehmen sogar geneigt sein, Nafta-internen Handel zu vermeiden und dort zu produzieren, wo der Endverbraucher sitzt, weil sie nur so gänzlich ohne Ursprungszeugnisse

auskommen. Ob und in welchem Ausmaß dies der Fall ist, läßt sich aber nur schwer feststellen, weil letztlich die Investitionsentscheidungen Abertausender Unternehmen zu überprüfen wären. Festgestellt werden kann allerdings, daß die Nafta-Ursprungsregeln einen Anreiz zu einem derartigen handelsumlenkenden Verhalten liefern.

⁵⁴ Allerdings ist der US-Zollsatz für Fernsehgeräte mit 5% vergleichsweise niedrig. Die Kombination von Röhrenproduktion in den USA und billiger Endmontage in Mexiko hat vermutlich dazu geführt, daß die Konkurrenzfähigkeit deutlich erhöht werden konnte.

⁵⁵ Vgl. *Jensen-Moran*, Trade Battles [wie Fn. 33], S. 244f.

⁵⁶ Wäre beispielsweise eine niedrige Mindestwertschöpfung oder der Wechsel des Zolltarifs ursprungsbegründend gewesen, hätten die Hersteller die Komponenten vermutlich aus Asien bezogen.

Ursprungsregeln in anderen Freihandelszonen

Ursprungsregeln wirken nicht in allen Freihandelszonen in gleichem Maße restriktiv. Gerade in Freihandelszonen zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern wird häufig ein weniger strenger Maßstab angelegt als in Freihandelszonen, an denen die USA oder die EU beteiligt sind. Aber auch andere entwickelte Länder setzen oft nicht so hohe Schwellen zur Erlangung von Ursprung.

Ein Beispiel ist die Freihandelszone zwischen Neuseeland und Singapur, die am 1. Januar 2001 in Kraft trat. Die Bestimmungen über die vereinbarten Ursprungsregeln machen im gesamten Vertrag nur zwei Seiten aus, im Vergleich zu 200 Seiten im Nafta-Vertrag, mehr als 200 Seiten im japanischen-singapurischen Freihandelsabkommen und 170 Seiten im EU-Südafrika-Abkommen oder 100 Seiten im EU-Abkommen mit Ägypten. Eine Ware hat dann Ursprung in der Freihandelszone, wenn der letzte Verarbeitungsschritt in Neuseeland oder Singapur erfolgt ist und die Wertschöpfung mehr als 40% beträgt.⁵⁷ Diese beiden ohnehin sehr offenen Volkswirtschaften haben auch bei der Gestaltung der Ursprungsregeln einen liberalen Ansatz gewählt und wenigstens zu verhindern versucht, daß Ursprungsregeln zu einem Handelshemmnis werden.

Der Vergleich verschiedener Freihandelszonen belegt, wie unterschiedlich die Kriterien zur Begründung von Ursprung sind. So haben sich die Asean-Länder auf eine Mindestwertschöpfung von 40% geeinigt. Auch hier kann Ursprung vergleichsweise leicht erreicht werden. In der australisch-neuseeländischen Freihandelszone gilt ebenso wie im südamerikanischen Mercosur eine deutlich höhere Mindestwertschöpfung von 50%.⁵⁸

An diesen Beispielen zeigt sich das grundsätzliche Dilemma von Ursprungsregeln. Sollen sie restriktiv gestaltet werden, um inländische Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen und Investitionen im Inland zu fördern? Oder sollen sie so gestaltet werden, daß sie Importe nicht behindern und

inländischen Anbietern die Möglichkeit bieten, mit den Anbietern importierter Vorprodukte auf dem Weltmarkt zu konkurrieren?

Die beiden kleinen und auf Weltmarktfähigkeit der eigenen Unternehmen angewiesenen Länder Singapur und Neuseeland haben sich für Ursprungsregeln entschieden, die leicht erfüllt werden können. Die USA hingegen, wo es sowohl einen großen Binnenmarkt gibt als auch eine lange Tradition protektionistischer Politik besteht, haben sich bislang für restriktive, protektionistische Ursprungsregeln entschieden. Es ist zu erwarten, daß sie das gleiche Muster in den gegenwärtig verhandelten Freihandelszonen mit lateinamerikanischen Staaten sowie anderen Entwicklungs- und Schwellenländern implementieren werden.

Die bisherigen Erfahrungen geben Anlaß zu skeptischen Erwartungen. Selbst in dem im Jahr 2000 unterzeichneten Abkommen mit afrikanischen Ländern, dem African Growth and Opportunity Act (AGOA), haben die USA nicht auf die sehr restriktiv wirkenden Ursprungsregeln im Textilsektor verzichtet. Die Anforderung der »yarn-forward rule« macht es afrikanischen Textilherstellern unmöglich, Garn zum Beispiel von asiatischen Herstellern zu beziehen und zollfreien Zugang zum amerikanischen Markt zu erhalten.⁵⁹

Fatal ist dabei, daß dies langfristig vor allem denjenigen Ländern schaden wird, die es vorziehen, ihre Industrien zu schützen, anstatt sie zu modernisieren oder zu schließen. Folge des Protektionismus ist insofern eine sinkende Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie, die mittel- bis langfristig neue protektionistische Maßnahmen erforderlich machen wird: ein Teufelskreis. Entsprechend ihrer problematischen Eigenart werden Ursprungsregeln mit jeder neuen Freihandelszone ausgefeilter und komplexer, bis entweder die Zollverwaltung oder der internationale Handel zusammenbricht. Es entwickelt sich gewissermaßen ein Wetttrüben im Bereich der Ursprungs-

⁵⁷ Vgl. *Landmann*, Ursprungsregeln und Freihandelszonen [wie Fn. 11], S. 173.

⁵⁸ Ahmed Farouk *Ghoneim*, Rules of Origin and Trade Diversion: The Case of the Egyptian-European Partnership Agreement, in: *Journal of World Trade*, 37 (2003) 3, S. 597–622.

⁵⁹ Im Vergleich dazu ist das Cotonou-Abkommen der EU deutlich weniger restriktiv: Es verlangt lediglich zwei, nicht drei Verarbeitungsprozesse für den zollfreien Zugang zum EU-Markt. Vgl. Aaditya *Mattoo*/Devesh *Roy*/Arvind *Subramanian*, The Africa Growth and Opportunity Act and Its Rules of Origin: Generosity Undermined?, in: *The World Economy*, 26 (Juni 2003) 6, S. 829–851.

regeln. Die Erfahrungen seit dem Aufkommen immer neuer bilateraler Freihandelszonen bestätigen diese Befürchtung. Die Nafta-Regeln waren ein erster unheilbringender Meilenstein, ein zweiter die Regeln der EU-Abkommen mit außereuropäischen Ländern. Die in jüngster Zeit geschlossenen Abkommen zwischen einem großen Industrieland und kleineren Volkswirtschaften, zum Beispiel Chile–USA oder Singapur–Japan, folgen diesem Muster.

Schlußbemerkungen

Bilaterale Freihandelszonen begünstigen die den Weltmarkt ohnehin schon dominierenden großen Konzerne und rauben kleineren Unternehmen die Chance auf Teilhabe am Wachstum des Welthandels. Dies ist die falsche Botschaft: Die Liberalisierung des internationalen Handels ist ein Kernelement der heute weithin propagierten Form der Globalisierung. Gerade kleinere Firmen aus weniger entwickelten Volkswirtschaften sollen durch internationalen Handel eine Entwicklungschance bekommen. Bilaterale Freihandelszonen mit leistungsfähigen Ökonomien und die in diesen Zonen zur Anwendung kommenden Ursprungsregeln können genau dies verhindern.

Der amerikanische Handelsökonom Jagdish Bhagwati sieht aus diesen Gründen die Entwicklung, die die Welthandelsordnung derzeit nimmt, mit großer Sorge. Ohne nennenswerten Widerstand wird die Herausbildung eines chaotischen und einzelne Länder diskriminierenden Handelssystems zugelassen. Kaum noch nachzuvollziehende Quoten und Zölle werden erhoben, und diese basieren auf der von Verwaltungen festgelegten und unweigerlich willkürlichen Definition der »Nationalität« einer Ware.⁶⁰

Der sich in allen Teilen der Welt abzeichnende Trend zur Schaffung bilateraler Freihandelszonen ist aus handelspolitischer Sicht sehr bedenklich. Schwächere Akteure haben weniger Chancen, am internationalen Handel teilzunehmen. Unter dem Deckmantel des Freihandels werden Handelsbeziehungen etabliert, die an die Verhältnisse der dreißiger Jahren erinnern. Abermals werden regionale Blöcke gebildet.⁶¹ Die hohe Zahl von Präferenzabkommen hat die Welthandelsordnung schon jetzt geschwächt und wird, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, zu einer weiteren Fragmentierung des Welt Handels führen.

Wenngleich schon vor dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún viele neue bilaterale Freihandelszonen im Gespräch waren, hat sich dieser Trend Ende des Jahres 2003 noch beschleunigt. Vor allem für die EU bedeutet das Scheitern der Konferenz

von Cancún eine schwere Belastung. Außenhandelskommissar Lamy hatte in den drei Jahren vor Cancún keine neuen Freihandelsprojekte der EU mit nicht-europäischen Drittländern mehr gestartet. Diese Politik steht vor allem deshalb auf dem Prüfstand, weil die USA unverblümt mit der Entwicklung von Alternativen zur WTO gedroht haben. Der US-Handelsbeauftragte Zoellick kündigte nach Cancún an, die USA würden künftig Koalitionen mit »can-do countries« schmieden. Gegenwärtig werden Abkommen mit mittel- und südamerikanischen Ländern verhandelt, Australien hat zu Beginn des Jahres 2004 ein Abkommen mit den USA vereinbart. Zahlreiche andere bilaterale Abkommen der USA im pazifischen Raum werden gegenwärtig geprüft.⁶²

Die EU hat vermeintlich nur die Wahl zwischen zwei Übeln: Soll sie sehenden Auges die WTO ruinieren und wie die USA auf Bilateralismus setzen? Oder soll sie allein auf die WTO bauen und passiv zusehen, wie Washington den internationalen Handel an der WTO vorbei neu organisiert? Keine Strategie kann überzeugen: Weder ist die weitere Unterminierung der WTO sinnvoll, noch kann die EU akzeptieren, daß die USA durch Bilateralismus eine eigene Handelsordnung schafft, die die EU diskriminiert.

Zugleich zeichnet sich ab, daß die EU ohne weiteres in der Lage ist, einen Wirtschaftsraum zu schaffen, in dem von der EU präferierte Verfahren Anwendung finden. Dies zeigt sich natürlich nicht nur, aber eben auch am PANEURO-Modell der Ursprungszeugnisse. Die langfristige Folge wird die Entwicklung eines Blocks sein, der durch einheitliche Verfahren im Bereich der Ursprungsregeln transnationale Produktion erleichtert. In abgeschwächter Form gilt dies auch für die amerikanische Sphäre. Dies ist eine gute und gleichzeitig eine schlechte Nachricht. Positiv ist, daß sich weltweit zwei Regime zur Bestimmung des

⁶⁰ Vgl. *Bhagwati*, The Wind of the Hundred Days [wie Fn. 2], S. 233.

⁶¹ Vgl. ebd., S. 244.

⁶² Ein Indikator für den Versuch, Streitschlichtung an der WTO vorbei organisieren zu wollen, sind die in den Entwürfen für die panamerikanische Freihandelszone (FTAA) vorgesehenen Einschränkungen bei der Wahl des Streitschlichtungsmechanismus: Zu Beginn der Streitschlichtung soll festgelegt werden, ob die FTAA-Streitschlichtung oder der WTO-Mechanismus angerufen wird. Eine spätere Revision dieser Entscheidung soll nicht möglich sein.

Warenursprungs entwickeln könnten.⁶³ Negativ ist, daß dies ein weiterer, wenn auch kleiner Schritt zur Auflösung der multilateralen Handelsordnung und zur Entstehung von Handels- und Wirtschaftsblöcken sein könnte.

Anzustreben sind einheitliche präferentielle Ursprungsregeln für alle Freihandelszonen. Weltweit einheitliche Ursprungsregeln könnten sich entweder auf den Wechsel des Zolltarifs, eine Mindestwertschöpfung oder auf einen bestimmten, festzulegenden Verarbeitungsprozeß als Kriterium stützen. Der einfachste Weg wäre, den Wechsel des Zolltarifs auf vierstelliger Ebene des Harmonisierten Systems als ursprungsbegründend zu wählen (vgl. dazu den Abschnitt zu den Arten von Ursprungsregeln, S. 9ff). Dieses Verfahren wäre simpel und höchst transparent. Jeder Exporteur könnte rasch feststellen, ob die zu exportierende Ware Ursprung erlangt hat oder ob der gleiche Zolltarif wie zuvor gilt. Wegen der großen Ungenauigkeiten ist diese Methode allerdings zu Recht umstritten. Vorteilhafter ist eine weltweit einheitliche Mindestwertschöpfung. Zwar sind dabei nicht unerhebliche Dokumentationsprozesse nötig, aber solange die zu erbringende Mindestwertschöpfung einen niedrigen Wert hat, kann dieser Nachteil in Kauf genommen werden. In einer Untersuchung von Handelsabkommen wurde festgestellt, daß die geforderte Mindestwertschöpfung zwischen 35 und 62,5% schwankt.⁶⁴ Bei einer Verständigung auf weltweit einheitliche Ursprungsregeln könnte der untere Wert für Industrieländer gewählt werden. Länder mit niedrigen Lohnkosten haben es schwerer, diese Mindestwertschöpfung zu erreichen. Daher erscheint es folgerichtig, für die Entwicklungsländer eine generell niedrigere Mindestwertschöpfung von beispielsweise 30% festzusetzen.

Gewiß läßt sich ein solcher Vorschlag nicht leicht in eine WTO-Regulierung umsetzen. Dessenungeachtet bietet er vermutlich einen der wenigen Ansatzpunkte für eine Verbesserung der heutigen Welthandelsordnung. Die EU sollte eine Initiative starten, um gemeinsam mit den USA dafür zu sorgen, daß durch weltweit einheitliche präferentielle und nicht-präferentielle Ursprungsregeln internationaler Handel tatsächlich liberalisiert wird, statt daß ein neuer Protektionismus die Oberhand gewinnt. Weltweit einheitliche Ursprungsregeln würden einen wesentlichen Beitrag

dazu leisten, daß bilaterale und regionale Freihandelszonen tatsächlich zu einem Baustein einer liberalen Welthandelsordnung werden könnten. Durch die Vereinheitlichung und drastische Verschlinkung der Ursprungsregelwerke könnte die Welthandelsordnung nach Cancún einen neuen Liberalisierungsschub erfahren. Protektionistisch orientierte Interessengruppen hätten bei weltweit einheitlichen Regeln keine Möglichkeit mehr, sich vor ausländischer Konkurrenz durch diffizile Ursprungsbestimmungen zu schützen. In dieser auf den ersten Blick sehr undurchsichtigen und vermeintlich kaum relevanten Thematik steckt bei genauer Betrachtung also das Potential für eine fairere Gestaltung der Globalisierung im Bereich des internationalen Handels.

⁶³ Vgl. *Estevadeordal/Suominen*, Rules of Origin [wie Fn. 9], S. 47.

⁶⁴ Vgl. *Hirsch*, International Trade Law [wie Fn. 3], S. 187.

Anhang

Literatur

- Balassa**, Bela, The Theory of Economic Integration, Homewood, Ill.: Richard Irwin, 1961
- Bhagwati**, Jagdish, The Wind of the Hundred Days. How Washington Mismanaged Globalization, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2000
- Brenton**, Paul/**Manchin**, Miriam, Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin, in: The World Economy, 26 (2003) 5, S. 755–770
- Dieter**, Heribert, Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels- und Finanzpolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2003 (S 4/03)
- Estevadeordal**, Antoni/**Suominen**, Kati, Rules of Origin: A World Map and Trade Effects. Paper prepared for the workshop: »The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Origin in PTAs«, Paris, 23.–24.5.2003. Im Internet: <www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/actualites/ROO2003/articles/estevadeordal.pdf> (eingesehen am 17.11.2003)
- Ghoneim**, Ahmed Farouk, Rules of Origin and Trade Diversion: The Case of the Egyptian–European Partnership Agreement, in: Journal of World Trade, 37 (2003) 3, S. 597–622
- Hirsch**, Moshe, International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin. A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin, in: Journal of World Trade, 36 (2002) 2, S. 171–189
- Hoekman**, Bernhard, Rules of Origin for Goods and Services, in: Journal of World Trade, 27 (August 1993) 4, S. 81–99
- Irwin**, Douglas, Free Trade under Fire. Princeton und Oxford: Princeton University Press, 2002
- Jensen-Moran**, Jeri, Trade Battles as Investment Wars: The Coming Rules of Origin Debate, in: The Washington Quarterly, 19 (1995) 1, S. 239–253
- Krishna**, Kala/**Krueger**, Anne, Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, Januar 1995 (Working Paper Nr. 4983)
- Krueger**, Anne O., Free Trade Agreements versus Customs Unions, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, März 1995 (Working Paper Nr. 5084)
- Krueger**, Anne O., Free Trade Agreements As Protectionist Devices: Rules of Origin, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, April 1993 (Working Paper Nr. 4352)
- LaNasa**, Joseph A., Rules of Origin under the North American Free Trade Agreement: A Substantial Transformation into Objectively Transparent Protectionism, in: Harvard International Law Journal, 34 (Frühjahr 1993) 2, S. 381–406
- Landmann**, Lucretia, Ursprungsregeln und Freihandelszonen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2003 (Aktuelle SWP-Dokumentation Nr. 30)
- Lloyd**, P. J., A Tariff Substitute for Rules of Origin in Free Trade Areas, in: The World Economy, 16 (November 1993) 6, S. 699–712
- Mattoo**, Aaditya/**Roy**, Devesh/**Subramanian**, Arvind, The Africa Growth and Opportunity Act and Its Rules of Origin: Generosity Undermined?, in: The World Economy, 26 (Juni 2003) 6, S. 829–851
- Meade**, James E., The Theory of Customs Unions, Amsterdam: North-Holland, 1955
- Priess**, Hans-Joachim/**Pethke**, Ralph, The Pan-European Rules of Origin: The Beginning of a New Era in European Free Trade, in: Common Market Law Review, 34 (1997) 4, S. 773–809
- Roberts**, Michael/**Wehrheim**, Peter, Regional Trade Agreements and WTO Accession of CIS Countries, in: Intereconomics, (November/Dezember 2001), S. 315–323
- Viner**, Jakob, The Customs Union Issue, London: Stevens & Sons, 1950
- Woolcock**, Stephen, Rules of Origin, in: Regionalism and its Place in the Multilateral Trading System, Paris: OECD, 1996, S. 195–212

Abkürzungen

| | |
|----------|---|
| Afta | Asian Free Trade Agreement |
| AGOA | African Growth and Opportunity Act |
| Asean | Association of South-East Asian Nations |
| Efta | European Free Trade Association |
| EU | Europäische Union |
| FTAA | Free Trade Area of the Americas |
| Gatt | General Agreement on Tariffs and Trade |
| HS | Harmonisiertes System |
| Mercosur | Mercado Común del Sur |
| Nafta | North American Free Trade Agreement |
| OECD | Organization for Economic Co-operation and Development |
| WTO | World Trade Organization |